

Věc C-422/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

9. července 2021

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

30. prosince 2020

Navrhovatel:

Ministero dell'Interno

Odpůrce:

TO

Předmět původního řízení

Odvolání proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (regionální správní soud pro Toskánsko), kterým bylo vyhověno žalobě podané státním příslušníkem země, která není členem Unie, proti rozhodnutí o odnětí přijímacích opatření, která mu byla přiznána.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU; slučitelnost italské právní úpravy, která stanoví odnětí přijímacích opatření v případě, že se žadatel dopustil násilného jednání, se směrnicí 2013/33/EU.

Předběžná otázka

Brání čl. 20 odst. 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013 takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví odnětí přijímacích opatření pro dospělého žadatele nespádajícího do kategorie „zranitelné

osoby“, v případě, že sám žadatel je považován za pachatele zvláště násilného jednání, spáchaného mimo ubytovací středisko, které se vyznačovalo použitím fyzického násilí proti veřejným činitelům nebo osobám pověřeným veřejnou službou, jež způsobilo obětem zranění, kvůli nimž musely vyhledat ošetření na místní pohotovosti?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a unijní judikatura

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu; zejména čl. 20 odst. 4.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 2019, věc C-233/18.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva a vnitrostátní judikatura

Legislativní nařízení č. 142 ze dne 18. srpna 2015 - Provedení směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, jakož i směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany; zejména:

Článek 14 upravuje způsoby přístupu k přijímacímu systému a stanoví, že žadatel, který podal příslušnou žádost, a u něhož se zjistí, že nemá dostatečné prostředky k zajištění přiměřené životní úrovně pro sebe a své rodinné příslušníky, má spolu se svými rodinnými příslušníky přístup k přijímacím opatřením stanoveným v legislativním nařízení.

Článek 23 ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu stanovil, že prefekt provincie, ve které jsou umístěna střediska prvního přijetí, nařídí odnětí přijímacích opatření, zejména v případě závažného nebo opakovaného porušování - ze strany žadatele o azyl - ubytovacího řádu středisek, v nichž je žadatel o azyl umístěn, anebo v případě použití hrubého násilí. Při přijímání rozhodnutí o odnětí se přihlíží k situaci žadatele, zejména s ohledem na podmínky osob se zvláštními potřebami. Proti rozhodnutí o odnětí lze podat žalobu k příslušnému Tribunale amministrativo regionale (regionální správní soud).

Legislativní nařízení č. 286 ze dne 25. července 1998, kterým se kodifikuje právní úprava v oblasti přistěhovalectví a pravidla týkající se postavení cizince; čl. 4 odst. 3 a čl. 26 odst. 7a.

Vnitrostátní judikatura stanovila, že odnětí přijímacích opatření prefektem je založeno především na volném uvážení při posuzování skutkových okolností a vyžaduje konkrétní posouzení individuálního případu a konkrétní situace dotčené osoby, a to i z hlediska přiměřenosti opatření ve vztahu k závažnosti zjištěného jednání.

Tato judikatura se rozchází ve dvou otázkách: 1) zda je nutné, aby odnětí přijímacích opatření předcházelo oznámení o zahájení řízení (předkládající soud má za to, že takové oznámení musí odnětí předcházet); 2) zda lze postihnout pouze jednání spáchané v ubytovacích střediscích nebo i jednání mimo tato střediska, jako je tomu v projednávané věci (předkládající soud považuje druhý výklad za vhodnější).

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 TO, státnímu příslušníku země, která není členem Evropské unie, který je žadatelem o mezinárodní ochranu a je umístěn v dočasném ubytovacím středisku v Itálii, jsou určena přijímací opatření stanovená legislativním nařízením č. 142/2015, která jsou vyhrazena pro žadatele o azyl bez dostatečných prostředků k zajištění své obživy.
- 2 Dne 28. června 2019 nahlásila Polizia Municipale (městská policie) prefektuře ve Florencii násilné a výhrůžné chování TO během incidentu, který se stal na nádraží. Během tohoto incidentu TO slovně a fyzicky napadl zaměstnance železnice a dva strážníky městské policie, kteří utrpěli zranění vyžadující ošetření na pohotovosti. Na základě těchto skutečností bylo na TO podáno oznámení ze strany dotčených strážníků a městskou policií bylo podáno trestní oznámení.
- 3 V návaznosti na toto oznámení zahájila prefektura ve Florencii řízení o odnětí přijímacích opatření ve vztahu k TO z důvodu závažného porušení přijímacích pravidel. Vzhledem k tomu, že TO ve stanovené lhůtě nepředložil žádné vyjádření ani příslušné dokumenty, bylo přijato rozhodnutí, kterým se nařizuje odnětí přijímacích opatření, která byla nařízena v jeho prospěch.
- 4 TO napadl toto rozhodnutí u Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionální správní soud pro Toskánsko), přičemž tvrdil, že toto rozhodnutí bylo stiženo porušením zákona a překročením pravomoci. Tento soud odkázal zejména na rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 2019 ve věci C-233/18 a konstatoval, že z tohoto rozsudku vyplývá, že vnitrostátní soud měl upustit od uplatnění čl. 23 odst. 1 písm. e) legislativního nařízení č. 142/2015, protože je neslučitelný s unijním právem, neboť stanoví sankci odnětí přijímacího opatření jako jedinou sankci použitelnou na dotčený skutkový stav. Tento soud tedy žalobě vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí.
- 5 Ministero dell'interno (ministerstvo vnitra) podalo proti tomuto rozsudku odvolání.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Ministerstvo vnitra zaprvé zdůrazňuje, že výše uvedený rozsudek Soudního dvora nevylučuje možnost odnětí přijímacích podmínek, a zadruhé, že věc, která byla předmětem výše uvedeného rozsudku Soudního dvora, se týkala odnětí

přijímacích opatření ve vztahu k nezletilé osobě bez doprovodu, která byla účastníkem rvačky uvnitř ubytovacího střediska, kde byla dočasně ubytována, zatímco v projednávané věci nejenže byl TO v době spáchání skutků již plnoletý, ale nebyl ani uveden na seznamu zranitelných osob (také jiných než nezletilých osob) uvedeném v článku 21 předmětné směrnice, jak je převzat článkem 17 legislativního nařízení č. 142/2015; navíc věc, která je předmětem uvedeného rozsudku Soudního dvora, se týkala porušení řádu ubytovacího střediska, zatímco porušení připisované TO je protiprávní jednání, které je zjevně v rozporu s italským trestním právem a které podle vnitrostátní judikatury může spadat pod „použití hrubého násilí“, na které výslovně odkazuje čl. 23 odst. 1 písm. e) legislativního nařízení č. 142/2015, který za toto jednání stanoví sankci odnětí přijímacích opatření.

- 7 Výše uvedené ministerstvo dodává, že sankce odnětí se rovněž jeví v souladu se zásadou proporcionality (která je uvedena ve výše zmíněném rozsudku Soudního dvora jako hlavní kritérium pro ukládání sankcí), a to právě z důvodu obzvláště násilného a agresivního jednání TO. Nebylo by možné uložit jiná sankční opatření, zejména přemístění TO do jiného ubytovacího střediska, protože tato sankce je stanovena pouze za méně závažná porušení. V projednávané věci se tedy odnětí ukázalo jako sankce, která byla nejen přiměřená, ale také nezbytná.
- 8 TO namítá, že sankce za porušení, kterých se dopustily osoby, jimž byla přiznána ochranná opatření, musí být přiměřené jak s ohledem na samotná porušení, tak s ohledem na lidskou důstojnost. Vnitrostátní právní úprava provádějící unijní směrnici naopak uvádí jako jedinou sankci odnětí přijímacích opatření, aniž je možné sankci odstupňovat podle závažnosti jednání.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 V projednávané věci vyvstává otázka slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s unijní právní úpravou a otázka legitimacy téhož vnitrostátního ustanovení s ohledem na italskou Ústavu (z důvodu porušení presumpce nevinny). Vyvstává tedy otázka takzvané dvojitě předběžnosti, tedy situace, kdy ve stejném řízení současně vyvstávají otázky ústavnosti a souladu stejných pravidel s unijním právem. Předkládající soud má za to, že tento problém může vyřešit tím, že upřednostní podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, a to na základě právního názoru italského Corte costituzionale (Ústavní soud), který nedávno upřesnil, že v případě takzvané dvojitě předběžnosti je na předkládajícím soudu, aby rozhodl, zda nejprve vznesne otázku ústavnosti nebo otázku unijního práva.
- 10 Pokud jde o možný argument, podle kterého Soudní dvůr výše uvedeným rozsudkem ze dne 12. listopadu 2019 ve věci C-233/18 již rozhodl o věcně totožné otázce, předkládající soud má především za to, že existuje rozdíl mezi věcí již posouzenou Soudním dvorem, ve kterém se jednalo o nezletilou osobu bez doprovodu, a projednávanou věcí. Podle doktríny navíc platí, že i když Soudní

dvůr již rozhodl o totožné otázce, může vnitrostátní soud opětovně položit Soudnímu dvoru tuto otázku, pokud se domnívá, že může předložit nové argumenty, nebo pokud není přesvědčen o odůvodnění rozsudku Soudního dvora a žádá další podrobnosti, anebo pokud počítá se změnou této judikatury.

- 11 Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti výkladu a uplatnění citovaného rozsudku Soudního dvora, které provedl soud prvního stupně a které jej vedly k upuštění od uplatnění vnitrostátního pravidla, s unijním právem. Předkládající soud má za to, že rozsudek soudu prvního stupně není slučitelný s unijním právem.
- 12 Zprvce, předkládající soud spatřuje možný rozpor výkladu vyjádřeného soudem prvního stupně s doslovným zněním unijní právní úpravy, a zejména článku 20 odst. 4 směrnice 2013/33/EU, podle něhož mohou členské státy stanovit „sankce“ za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za „použití hrubého násilí“. Předkládající soud má za to, že použití výrazu „sankce“ je nesmírně významné, přičemž svědčí o záměru normotvůrce odstupňovat sankce podle různé závažnosti protiprávního jednání a dosáhnout tak toho, aby nejzávažnějšímu jednání odpovídaly nejprísnejší sankce. Z tohoto pohledu se jeví jako pochopitelné použití sankce spočívající v odnětí v souvislosti s nejzávažnějšími porušeními.
- 13 Zadruhé se předkládající soud obává zneužívání zásad, které lze odvodit z rozsudku soudu prvního stupně, pokud by odnětí přijímacích opatření nebylo povoleno ani v případě zvláště závažného jednání. Použití sankčních opatření, která mají méně radikální účinky na žadatele o mezinárodní ochranu, na jednání, která, jako v projednávané věci, zahrnují použití fyzického násilí, se nezdá být v souladu se zásadou účinné reakce právního řádu. Tato opatření by se mohla ukázat jako neúčinná z hlediska prevence, neboť by neměla obecnou odstrašující funkci a mohla by u pachatele vyvolat pocit beztrestnosti. Kromě toho, analogicky s právní úpravou stanovenou v Itálii pro jiná trestně relevantní jednání, která právní řád považuje za zvláště závažná (například trestné činy související s drogami, sexuální svobodou, přistěhovalectvím nebo nelegálním přistěhovalectvím nebo směřující ke zneužívání prostituce nebo nezletilých osob k nezákonným činnostem), za které, v případě odsouzení, byť nepravomocným rozsudkem, je cizinci zakázán vstup do Itálie, nejeví se jako rozumné předpokládat, že stejně nebo podobně zavrženíhodné (nebo dokonce závažnější) jednání může uniknout nejprísnejším sankcím, pokud se ho dopustí osoby žádající o mezinárodní ochranu.
- 14 Pokud jde o důstojnost žadatele o mezinárodní ochranu - prvek, na kterém si výše uvedený rozsudek Soudního dvora obzvláště zakládá - zdá se, že ji lze dostatečně zajistit dodržováním základních pravidel správního řízení, mezi nimiž jsou: a) zásada úplnosti vyšetřování, která vyžaduje, aby byly pečlivě prozkoumány důsledky, které pro příjemce vyplývají v případě odnětí přijímacích opatření, s případným určením soukromých zařízení, která jsou ochotna jej přijmout; b) povinnost odůvodnit správní rozhodnutí, která vyžaduje, aby byla zohledněna vyjádření předložená cizincem ve fázi účasti v řízení; dodržování těchto pravidel by mělo zabránit riziku, že odnětí přijímacích opatření zbaví dotýcnou osobu

možnosti uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je stravování, mytí a ubytování, a uvede ji do stavu degradace neslučitelného s dodržováním důstojné životní úrovně.

- 15 Konečně, je třeba položit Soudnímu dvoru rovněž otázku, zda lze uplatnění „sankcí“ stanovených ve směrnici rozšířit na jednání, která - jako je tomu v projednávané věci - byla spáchána mimo ubytovací středisko: možnost, o níž se ve vnitrostátní judikatuře vedou spory, a to i z důvodu nejasného znění právních předpisů. Předkládající soud považuje z doslovných i teleologických důvodů za vhodnější možnost výkladu, která zahrnuje mezi jednání postižitelná „sankcemi“ podle čl. 20 odst. 4 směrnice rovněž jednání uskutečněná mimo ubytovací středisko, a to pokud jde o „hrubé násilí“. A) Z doslovného hlediska lze znění směrnice chápat v tom smyslu, že členské státy mohou stanovit sankce „za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za použití hrubého násilí“: zde se totiž jednání s použitím hrubého násilí jeví jako autonomní a odlišná hypotéza od porušení řádu ubytovacích středisek, tudíž se může uplatnit i na jednání uskutečněná mimo tato střediska. Vnitrostátní pravidlo je však méně jednoznačné, neboť jeho znění umožňuje výklad, podle něhož jsou tato jednání postižitelná pouze tehdy, když jsou spáchána v ubytovacím středisku. B) Z teleologického hlediska nelze pochybovat o tom, že „použití hrubého násilí“, i když je spácháno mimo ubytovací středisko, může mít velmi negativní dopad na řádné fungování tohoto střediska.
- 16 Nastolené otázky jsou pro rozhodnutí relevantní především proto, že má-li být upuštěno od vnitrostátního pravidla jakožto neslučitelného s unijním právem, musí být potvrzen zrušující rozsudek vydaný v řízení v prvním stupni a odvolání musí být zamítnuto. Naopak v případě uplatnění opačné teze by bylo třeba odvolání vyhovět, jelikož soud prvního stupně by se dopustil pochybení tím, že upustil od uplatnění čl. 23 odst. 1 písm. e) legislativního nařízení č. 142/2015. Obdobně pokud je jednání za použití hrubého násilí, které je podle směrnice postižitelné, pouze jednání spáchané v ubytovacím středisku, nelze odvolání vyhovět.